

马来西亚高等教育面向 21 世纪的改革与发展研究^{*}

黄建如

(厦门大学 教育研究院, 福建 厦门 361005)

摘要: 马来西亚政府提出了“2020 年宏愿”, 要在 2020 年成为发达国家。在教育方面, 提出要成为区域优质教育中心的目标。为实现这个目标, 马来西亚政府在许多方面对高等教育进行了改革, 主要的是管理体制的改革: 由政府控制转向监督和调控; 公立大学企业化和高等教育私有化。本文对这 3 方面的改革做了比较详细的介绍和分析, 以期能为我国高等教育的改革发展提供一些参考。

关键词: 马来西亚; 高等教育; 21 世纪, 改革与发展

中图分类号: G537.338.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9856(2009)04-0093-06

20 世纪 90 年代, 马来西亚政府提出“2020 年宏愿”, 意即要在 2020 年成为发达国家。这个经济计划需要大量受过训练和教育的高层次人才。在教育方面, 提出要成为区域优质教育中心的目标, 努力要使马来西亚由留学生的主要母国变成留学生的地主国, 输出马来西亚的高等教育。1994 年 1 月颁布的 2000 年主要教育目标中, 提出要确保 30% 年龄介于 19 岁至 24 岁的年轻人有机会接受大专教育。为了实现这些远大目标, 满足社会和经济发展的需要, 从 20 世纪 90 年代起, 马来西亚开始大力发展高等教育, 对高等教育进行重点投资。根据《第八个马来西亚计划》(2001-2005), 教育和培训的资金总计达 60 亿美元, 其中有 40% 投入到高等教育领域。^[1]

同时, 马来西亚政府适应全球化、私有化、市场化等国际大趋势, 考虑到政府难以满足日益增长的人们对高等教育的需求, 为了缓解财政压力, 提高办事效率等, 开始对高等教育实行私有化、企业化、国际化等一系列策略, 马来西亚高等教育体系发生了巨大变化, 逐渐形成了规模较大、类型多样、层次多元并独具特色的现代高等教育体系。

一、管理体制的改革: 由政府控制转向监督和调控

马来西亚宪法规定, 教育是联邦政府的责任, 由联邦政府教育部统管高等教育的一切事宜, 新

* 收稿日期: 2009-08-18

作者简介: 黄建如, 男, 广东大埔人, 厦门大学教育研究院副教授。

大学的设立、学生录取、教师聘任、课程设置,以及各高等院校的财政开支等,都得由教育部统一控制。直到20世纪80年代,马来西亚政府仍旧是高等教育主要的提供者,大学的经费拨款100%来自于政府,这包括了学校的经常费用、发展经费,并且确保学费低廉,让更多的土著学生接受高等教育。因此,大学不论在课程、专业设置、人事管理、或是财务等方面皆受到国家控制。大学对其财产没有处置权、不能自主吸纳社会资源、灵活运用资源。其结果就是大学内部管理效率欠佳,大学教师只是专注于单一的教学内容,不涉入政事和社会服务。^[2]

随着马来西亚高等教育体系的扩张和多样化,马来西亚政府逐步减少了对高等院校的直接干预和控制,而加强了对高等院校的宏观调控和监督,扩大了高校的自主权。马来西亚于20世纪90年代颁布了一系列法案,通过立法加强对高等院校的宏观调控与监督。《1996年国家高等教育委员会法》规定要建立一个国家高等教育委员会来监督公立和私立高等教育,使国家高等教育健康有序地发展。《1996年私立高等院校法》则规定政府对所有私立高等教育院校进行监管。教育部除了设立高等教育司来监督所有的公立大学外,还设立私立教育司来管理所有的私立大学。在财务方面,1996年以前,大学的一切财政事务都必须向财政部汇报,比如学校要买的电脑数量等建设费的细目;而现在,财政部的直接拨款并没有要求列出所有的细目,并且让大学自主决定投标一些校外服务,或是购买有利于大学发展的硬件设备。高等教育部对于大学的课程设置方面则是质量保障的监督者,并非完全掌管大学事务。此外,马来西亚政府通过立法,其中包括修改《大学法》来实施大学法人化政策,促使大学自主办学和提高高等教育质量。^[3]

然而,从马来西亚政府对高等教育的直接拨款可看出,大学尚未脱离“官僚化制度的枷锁”(shackles of bureaucratic regulation),比如在第八马来西亚计划之下,2003年拨给高等教育的公共运作支出超出40亿林吉特,发展支出超过70亿林吉特。政府对于高等教育的财政拨款不减反增的迹象,说明了政府似乎不愿意让大学有绝对的自主权来决定其办学取向。除资助高等教育外,政府仍然通过各种方式干预大学事务,尤其以政策直接影响公立和私立大学的管理和质量。马来西亚政府也仍然是确保机会平等、引导消费者和国家认同这些超越市场的更宏伟的社会文化中心目标的中心指导者。^[4]

二、公立大学企业化

直到20世纪80年代,马来西亚政府仍旧是高等教育主要的提供者,大学的经费拨款100%来自于政府,这包括了学校的经常费用、发展经费,并且确保学费低廉,让更多的土著学生接受高等教育。因此,大学不论在课程、专业设置、人事管理、或是财务等方面皆受到国家控制。大学对其财产没有处置权,不能自主吸纳社会资源,灵活运用资源。其结果就是大学内部管理效率欠佳,大学教师只是专注于单一的教学内容,不涉入政事和社会服务。^[5]

与此同时,为了满足社会日益增长对高等教育的需求,私立学院数量不断增加,从1985年的不到25所增加到1995年的280所。并且它们不断适应新的环境,加强与外国高校的联系,与外国高校开办形式多样的合作课程。由于私立学院提供的一些课程为学生留学发达国家知名大学提供了快捷的渠道,一些成绩优秀的学生甚至舍公立大学而就读私立学院,不少公立大学的教师也被私立学院高薪聘走。因此,国立大学的领导开始意识到,大学的内部管理必须参照企业化管理的奖励制度来抑制学术人员的外流,使他们专心做好教学和科研工作。此外,政府希望公立大学通过企业化改革,节约财政开支,提高行政效率。鉴于此,马来西亚政府推动公立大学企业化改革,使大学从行政当局各种繁琐的规章制度的束缚中解脱出来,像商业公司那样运行。

前总理马哈迪尔是公立大学企业化的积极倡导者。他说“大学必须企业化才能克服教授及讲

师流失问题。如果继续由政府管理大学,大学不能拥有本身的财政资源及师资薪酬,按目前政府的薪金结构,教授及讲师的酬劳只能是私校的 1/4。”为了给公立大学企业化奠定基础,1995 年,马来西亚对 1971 年颁布的《大学和大学学院法》进行了修订。根据修订后的《大学和大学学院法》,大学委员会将被董事会取代,大学评议会的人数将从近 300 人压缩到 40 人。以前,大学的行政一直是由政府主导的大学法庭、大学校务委员会、评议会、政府行政官员、大学内各学院、不同的部门,以及研究所等多层机构来管理。如今,评议会人数的骤减,大学的决策权主要集中在少数人手中,所以决策迅速,当大学面临危机和突发事件时,能更精确地提出有效和适时的管理方案。

大学企业化后,政府将继续拥有现有大学的财产,并为新的计划和需要大量投资的项目提供资金,还要承担日常运作经费的主要部分。而大学被授予了借款、从事商业冒险活动并获得投资收益的权利。大学被授权建立自己的公司,即校办企业,主要是从事商业投资方面的盈利性活动,以便扩展大学的经费来源。校办企业都是在《1965 年公司法》(Companies Act 1965)之下建立的,并且由副校长管理。简言之,副校长是该公司的总裁,能够自主决定公司的赢利方式。大学还可以通过各种渠道扩大财源,如提高学费,出租仪器设备等。此外,大学开始把更多的注意力投入到继续教育,给那些在公、私立部门工作,希望得到进一步提升的在职人员提供短期培训课程和各种学习计划,以便获取额外的经费支持。^[6]在管理方面,大学开始引进企业管理方式、注入企业文化,如制定企业使命、5 至 10 年的战略计划,运用全面质量管理、ISO 质量管理模式来确保内部管理效率和教职员的生产力。

1998 年 1 月 1 日,马来亚大学率先在全国实行企业化管理。同年 3 月 15 日,另外 4 所大学,即使博特拉大学、国民大学、理工大学、理工大学也进行了改革。大学企业化之后,学费的增长成为社会备受关注的一个问题。马来西亚政府在国立大学企业化实施初期即宣布大学学费将会提高,但是却遭到社会强烈的反对。虽然政府也设立了马来西亚高等教育基金会提供教育贷款给经济有困难的大学生,但是有学者认为大学学费提高最终将损害学生的利益,并导致每个大学毕业生都得承担大笔债务。

事实上,与 1996 年前后的学费涨幅相比,由于国立大学的本科生学费仍受政府所管制,所以没有太大的调整,而研究生学费则有一定的增加。以国民大学为例。其学费幅度是从全日制硕士(文科类)学费 347 美元到(商业管理类)789 美元;以及全日制博士(文科类)473 美元到(医科类)789 美元,涨幅是 1996 年以前的 3-4 倍(见表 1)。为了使学生不因为交不起学费而被剥夺接受高等教育的机会,马来西亚政府在各大学建立了贷学金、奖学金制度。如果各种保障措施完备的话,即使以后大学学费有较大幅度的增加,也不会成为制约学生上大学的一个因素。

目前,马来西亚政府的直接拨款仍然占国立大学经费的 90%,但是随着政府的权力下放,大学也必须逐渐扩展经费来源,以求达到自主办学的目标。所以,许多大学致力于在 2010 年前把自筹经费的百分率从 10% 提高到 25%。目前,校办企业所获取的额外收入只占了大学全部经费来源的 1%,各类学杂费占约 12%,租借和出售固定资产占 0.1%。尽管如此,各大学已经建立了自己的公司进行一些投资活动,寻找科研经费和咨询费,出租大学设备,开办教育项目和提高学费。除此之外,国立大学也开始要求所有的部门和研究所制定中期和长期商业计划,其中国大计划在近几年让各学院能够自行创建公司,一方面推动学院自筹经费,另一方面也借助企业化管理来提升学院内部管理效率和效益。

其次,马来西亚高等教育部自 2004 年设立以后,其宗旨定位于:马来西亚将在 2020 年时成为区域优质高等教育中心;其十大目标中包括:建立至少十所享誉国际的“卓越”教育中心,特别是其研究成果、专利权、出版物、科研合作和科研产品商业化方面有所成就;确保国立大学的额外经费来源与政府拨款的比例能够达到 30%:70% 的比值;培养满足国家人才需求、能与国际竞争的大学毕

业生。换言之，政府主导的管理模式已经转换成监督模式，企业化之后，政府管理与市场调节并行，大学亦可以比较自主地制定更倾向于市场需要的大学使命、建立自己的公司、制定发展策略等。^[7]

表 1 国民大学研究生学费

单位: 美元

学院	博士		硕士	
	全日制	非全日制	全日制	非全日制
综合保健科学学院	631	568	426	378
经济与商业学院	505	442	-	-
* 商业管理硕士	-	-	789	-
* 会计硕士	-	-	378	315
* 经济硕士	-	-	378	315
教育学院	473	410	347	268
工程学院	694	631	442	378
伊斯兰研究学院	473	410	347	268
信息科学与技术学院	631	568	426	378
法学院	505	442	378	315
医学院				
* 非临床	789	726	473	410
* 临床	-	-	3 158(年费)	-
社会科学与人类学学院	473	410	347	268
理工学院	568	505	410	315
环境与发展研究院	568	505	410	315
马来西亚与国际研究所	505	442	378	315
马来世界与文明研究所	473	410	347	268
研究生中心				
* 环境管理	505	-	378	-

资料来源: 马来西亚国立大学宣传单, 2006 年。

关于大学企业化改革, 大有支持者, 也不乏反对者。以马来西亚第一位皇家教授翁姑阿兹为代表的一方, 就对公立大学企业化大发异议。他认为“随着教育企业化, 未来的教育趋势将起巨变, 甚至演变成只要有钱, 就可以进入大学就读, 获得一纸文凭, 而不是由学习成绩的优劣来定夺”, 因而高等教育的质量将难以得到保障。不少学术人员也担忧大学以企业形式来经营, 大学很可能会为了获取更多的经费而导致学术商品化, 继而损害大学的学术自由, 所以此政策在实施中遭到抵制, 步履维艰。^[8] 然而, 企业化的拥护者认为, 凭借这些变化, 大学将在财政与行政方面取得更多的自治, 并且通过诱人的工资待遇, 企业化后的公立高等教育可以防止向私立院校的人才流动。^[9]

2006 年 3 月, 马来西亚高等教育部发布了一份有 130 项建议的报告书《迈向卓越》(Towards Excellence), 此报告书除了强调高等教育对于促使马来西亚在 2020 年成为工业国的重要性之外, 也重申大学已经不再是孤立的、脱离世俗的“象牙塔”, 而必须与工业界、企业合作, 以市场经济为导向, 跟上社会变化。很显然, 国立大学企业化的实施将是“迈向卓越”的前提, 而大学组织和个人效率必须提升, 所提供的服务必须符合市场需求, 并得以让家长、学生和所有利益相关者满意。因此, 马来

三、高等教育私有化

自独立以来,马来西亚经济一直持续增长,特别是20世纪70年代,年平均增长率达8%左右。从70年代开始,马来西亚政府投资创办了众多由土著支配的国有企业。然而,由于国有企业的发展过于迅速、过度庞大,所以在一定程度上限制了其他资本特别是私人资本的经营活动范围,阻碍他们进一步发展,造成国内资金的大量外流。另一方面,为了支撑庞大的国有企业和弥补私人投资的不足,政府不得扩大投资,进而导致国内外贷款金额剧增。

80年代,全球经济萧条,马来西亚经济增长率下滑,到了1985年甚至出现负增长。当时正处于起步阶段的重工业化发展战略也面临了瓶颈。因此,“私有化”政策便成了马来西亚政府所采取的应对政策之一。当时新自由主义者也以市场为导向提出了一系列理论,其主要内容是政府调整经济政策,将一部分国有企业(股权)出售或者承包、租赁给私人或私有企业,从而激发竞争。此外,新自由主义者也指出政府的“保护政策”造成许多计划或项目的无效率,并促使发展中国家开放他们的市场让其他国家参与,以及侧重于出口贸易。^[11]

1985年马来西亚经济计划署(Economic Planning Unit)签发了“私有化指南”。提出五大目标:①私有化旨在减轻政府庞大的公共服务和基础投资所带来的财政和管理负担;②促进竞争,提高效率;③刺激私人企业投资,加速经济发展;④减少官僚和垄断型公共部门的规模;⑤实现新经济政策目标,进一步加强马来人在经济中的地位和作用。在这一个时期,马来西亚政府一方面在一些公共设施实施“私有化”政策,如建设高速公路及其收费站、开办新电视台等都交由私人企业承办,另一方面也开始对私立高等学校采取开放政策,以期减少公共支出。^[12]

促使马来西亚在高等教育实施“私有化”政策还有另外两方面的原因。由于马来西亚的高等教育早期发展缓慢,马来西亚国立大学录取名额有限,因此许多家长(特别是华人)纷纷把孩子送到国外升学。但是,20世纪80年代的经济萧条不仅加重了家长的负担,同时,英国和澳大利亚政府对国内对来自英联邦国家的学生收费由全额学费政策取代优惠收费政策。但是,政府的投入却赶不上社会需求,完全由国家来支撑高等教育系统已经没有可能,所以政府也通过立法,授权予大学建立校办企业,拓展其更多的经费来源,并节约财政开支,提高行政效率。^[13]

其次,马来西亚政府在公共设施所实施的私有化政策取得预期的成效促使马来西亚政府在第七次5年计划(1996-2000)中继续把一些国有机构“私有化”,如政府医院、土著银行和巴贡水力计划等。因此,1995年1月,马来西亚国立大学的校长召开了一个会议,共同讨论一份由马来亚大学校长阿都拉·三努西·阿曼所提呈的报告,内容是有关“马来亚大学与大学医院法人化”的政策,提出大学有效利用资源以扩展其经费来源。该会议报告之后呈上去给马来西亚经济策划署审核,经内阁讨论决定通过此方案,并宣布将会在1996年实施。

高等教育私有化主要体现在以下3个方面。第一,增加私有部门在高等教育经费分担中的比例,大幅度提高学费标准;第二,加强高等教育与私有部门的联系,如进一步改善师资制度,使之更符合私人企业对理科级科技专才的需求;第三,提升私立高等教育机构所扮演的角色和分量,鼓励私人部门在提供高等教育方面发挥更积极的作用。^[14]

实施私有化政策后,私立高等教育机构数和就读人数有了显著增长。1985年,马来西亚的私立高校不到25所,新生人数只有35600人。1992年,私立高校增加到156所,1994年增加到227所,新生人数达到106583人。之后从1995年至2001年,私立高等教育机构数一直在增加(具体见表2)。2001年,私立大学有10所,私立学院有652所,外国大学分校有4所,总共达666所。2002

年,更是增加到 712 所。^[15]从 1985 年至于 2002 年,马来西亚私立高等教育机构数增加了 27 倍多,可见增长速度之快。伴随私立高等教育机构数的增加,在私立院校就读的学生数也一直处于增长的趋势(见表 2)。从 1995 年至 2004 年,私立院校就读的学生数增加了 195 285 名。在私立院校就读的学生数占高等教育机构学生总数的比例总体上也在增长。1985 年,该比例仅 9.1%,1990 年达到 15.4%,1995 年上升至 31.8%,2000 年达到 39.1%,2004 年高达 52%,超过了公立院校学生数所占的比例(见表 2)。^[16]

表 2 私立高等教育机构数、学生数以及学生数占总体的比例(1995-2004)

	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年	2000 年	2001 年	2004 年
学校数(所)	280	355	501	582	599	642	666	559
学生数(人)	127 596	133 199	143 803	168 489	215 594	232 069	294 600	322 891
比例(%)	31.8	31.4	32.3	32.3	40.5	39.1		52.3

资料来源:PROPHE web site, Studymalaysia web site(2002), MoE(2003,2004)

20 世纪 90 年代以后,马来西亚政府提出了“2020 年宏愿”,意即要在 2020 年成为完全发达国家。在教育方面,提出要成为区域优质教育中心的目标,为这个宏伟计划提供大量受过训练和教育的高层次人才。为实现这个目标,马来西亚政府在许多方面对高等教育进行了改革,主要有:管理体制的改革,即由政府控制转向监督和调控,给予高校更多的自主权;公立大学企业化和高等教育私有化,拓宽高校的经济来源,加强高校的竞争能力,推动高等教育向大众化发展。这些改革措施从开始实施至今已有 10 年时间,从目前所掌握和了解的情况来看,马来西亚高等教育的改革基本上是成功的,当然也有一些不足。但是,任何改革都不可能是十全十美的。

马来西亚高等教育改革中还有一个非常重要的方面就是高等教育的国际化,这部分的内容,笔者已另外撰文发表了,所以本文没有再讨论。

注释:

- [1] [4] Molly N. N. Lee, *Restructuring Higher Education In Malaysia*. School of Educational Studies Universiti Sains Malaysia 2004 (4), p. 40, 50-51.
- [2] [3] [5] [7] [10] [12] 岑劲霖:《马来西亚国立大学法人化研究》,杭州:浙江大学,2007 年 6 月,第 19、19、19、38-39、17、18 页。
- [6] [14] [16] 张兴:《马来西亚高等教育发展的趋势、问题及对策》,《江苏高教》2002 年第 1 期,第 122-125 页。
- [8] 李红,韦家朝:《经济危机对马来西亚高等的冲击及其对策》,《广西大学学报》(哲学社会科学版)1999 年第 5 期,第 73-78 页。
- [9] 洁安娜姆,洪成文:《马来西亚高等教育国际化策略分析》,《比较教育研究》2005 年第 7 期,第 84-87 页。
- [11] Altbach, Philip G. *Let the Buyer Pay: International Trends In Funding For Higher Education*, International Higher Education, Fall 1997: p. 16-17.
- [13] Tan Ai Mei, *Malaysian Private Higher Education: Globalisation, Privatisation, Transformation and Marketplaces*, UK: ASEAN Academic Press Ltd. 2002, p. 34.
- [15] 《354 间变 712 间,私立院校迅猛增长》,http://www.sinchew.com, 2002 7 23.

[责任编辑:司 韦]

(下转第 104 页)

针,也没有关于汉丽宝带五百童男童女下嫁马六甲王的记载,更没有中国皇帝讨满刺加王洗脚水之事。《明史》记载了满刺加国王率五百多人来朝的史实,而没有记载中国使臣带五百多人下嫁汉丽宝之事。毋庸置疑,《马来纪年》中勾勒出的中国形象是马来自我认同中而相应产生的对应“他国”形象,也是“虚幻”和“真实”的产物。

注释:

[1][2][3][4][马来西亚] 敦·斯利·拉囊著:《马来纪年》,黄元焕译,吉隆坡:学林书局,2004年,第25-29、39-41、132-138、175页。

[5] 梁立基:《印度尼西亚文学史》,北京:昆仑出版社,2003年,第230-231页。

[责任编辑:司 韦]

Ancient Malays' Perceptions of Chinese Image: as Viewed from *Sjarah Melayu*

ZHANG Xirong

(Center for Southeast Asian Studies, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

Abstract: *Sjarah Melayu* is considered as a historical classic by Malay. Through the analysis of the chapters related to China in *Sejarah Melayu*, this paper holds that the Malays' perceptions of Chinese image are as follows: the Chinese and Malays are born of the same origin. China is as powerful a country as ancient Malay kingdom; China is a country which is fearless of might, peace loving, populous and so on; although Chinese emperor has immense wealth and powerful military forces, he can not require the Malay king to submit and present tribute; the Chinese people are full of wisdom, witiness and bravery, they are courteous and urbane, do not believe in Islam and thereby eat pork and lard. Certainly, all Chinese images outlined in *Sejarah Melayu* are produced as an "other" in the process of the Malays' self identification. They are nothing but the product of "fiction" and "truth".

Key words: *Sjarah Melayu*, Malay, Chinese image

(上接第98页)

Study on the Reform and Development of Malaysia's Higher Education Facing to the 21st Century

HUANG Jiarru

(Institute of Education, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

Abstract: The Malaysian Government has put forward the "Vision 2020" designed to make Malaysia into a fully developed country in 2020. In education, it proposes an objective of Malaysia becoming a regional center for high quality education. To achieve this goal, the Malaysian government implements higher education reforms in many aspects: reform of management system which will be transformed from government control to oversight and regulation; running public universities on a business basis and privatization of higher education. This paper gives a more detailed description and analysis on these three aspects of reform, with a view to providing something for reference to the development of China's reform in higher education.

Key words: Malaysia, higher education, the 21st century, reform and development